

**BELO HORIZONTE, MARÇO DE 2020**

---

**DIEESE – ESCRITÓRIO REGIONAL DE MINAS GERAIS**

---

**A PRIVATIZAÇÃO DA REGAP**  
**Elementos para o debate com a sociedade mineira**



## Escritório Regional de Minas Gerais

Rua Curitiba, 1269 – 9º andar

CEP 30.170-121 Belo Horizonte, MG

Telefone (31) 3222-9395 / fax (31) 3222-9787

E-mail: [ermg@dieese.org.br](mailto:ermg@dieese.org.br)

[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)

### Direção Executiva

Presidente: Maria Aparecida Faria  
Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

Vice-presidente: José Gonzaga da Cruz  
Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP  
Secretário Nacional: Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva  
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP  
Diretor Executivo: Antônio Francisco da Silva  
Sindicato dos Trabalhadores Metalúrgicos de Guarulhos e Região.

Diretora Executiva: Elna Maria de Barros Melo  
Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco.

Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes  
Sindicato dos Empregados Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul

Diretor Executivo: Paulo de Tarso G. de Brito Costa  
Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

Diretor Executivo: Bernardino Jesus de Brito  
Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Energia de SP  
Diretora Executiva: Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região – SP

Diretor Executivo: Nelsi Rodrigues da Silva

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC – SP

Diretor Executivo: Sales José da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região – SP

Diretora Executiva: Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

### Direção Técnica

Diretor Técnico: Fausto Augusto Júnior

Diretor Técnico Adjunto: José Silvestre Prado de Oliveira

Diretora Técnica Adjunta: Patrícia Toledo Pelatieri

Diretora da Escola Ciências do Trabalho do DIEESE:  
Eliana Elias

### Direção Regional

Coordenador: Leonardo Luiz de Freitas

Sindicato dos Trabalhadores no Comércio de Minérios e Derivados de Petróleo.

Secretário: Paulo Henrique S. Fonseca

Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais

Diretor: Robson Araújo Paulino

Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e Material Elétrico do Estado de Minas Gerais.

Diretor: Hudson Fernandes Coelho

Sindicato Único dos Trabalhadores da Saúde de Minas Gerais

Diretor: Anderson Pereira da Silva

Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar do Estado MG

Diretor: Marco Aurélio Alves

Sindicato dos Bancários de Belo Horizonte e RMBH

Diretor: José Carlos Padilha Arêas

Sindicato dos Professores do Estado de Minas Gerais

Diretor: Maurício Vieira Gomes da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Instituições Federais de Ensino

### Supervisão Técnica ERMG

Fernando Ferreira Duarte

### Equipe Responsável

Fernando Duarte – Supervisor Técnico ERMG

Cloviomar Cararine – Técnico SS FUP

Isabella Mendes – Auxiliar Técnica ERMG

## APRESENTAÇÃO

No debate sobre a venda das refinarias da Petrobras tem sido destacado o argumento de que a privatização trará concorrência, redução de preços para os consumidores e novos investimentos ao setor de refino de petróleo no Brasil. Chama a atenção, entretanto, a falta de ponderações sobre as possíveis consequências prejudiciais dessas operações, caso ocorram conforme o plano de desinvestimentos anunciado pela Petrobras.

Neste documento, destacaremos o papel estratégico da estatal para o desenvolvimento do país e apresentaremos argumentos contra a política de desmonte da Petrobras. Mostraremos que as privatizações criariam monopólios privados no setor de refino no Brasil, o que tornaria improváveis os resultados positivos apontados por seus defensores. Por fim, abordaremos o caso da Refinaria Gabriel Passos (REGAP), no nosso Estado, que também está incluída no plano de privatizações.

## MAU NEGÓCIO PARA A PETROBRAS E PARA O BRASIL



## PETROBRAS

Em 2018, as refinarias da Petrobras produziram 1,78 milhão de barris de derivados de petróleo por dia em território nacional. Ao todo, o segmento de Refino, Transporte e Comercialização (RTC), do qual fazem parte as refinarias, teve lucro líquido de R\$8,25 bilhões no referido ano, que corresponde a cerca de 31% do lucro líquido consolidado da companhia, que somou R\$26,7 bilhões. Ainda em 2018, o faturamento do segmento de RTC representou 77% do faturamento total da empresa. Por atuar no Brasil, que é o 7º maior mercado consumidor de derivados de petróleo do mundo, o segmento de RTC é um dos segmentos mais rentáveis para a Petrobras.

O plano de desinvestimentos anunciado pela empresa visa privatizar 50% de sua capacidade de refino. A venda de parte de suas refinarias para a iniciativa privada, além de representar perda em termos de receitas, vão na contramão da estratégia adotada pelas maiores empresas do segmento de petróleo e derivados do mundo. A busca pela verticalização das atividades, ou seja, a manutenção do controle sobre as diversas etapas da cadeia produtiva, é tendência seguida pelas mais importantes concorrentes da Petrobras, como a norte-americana ExxonMobil e a anglo-holandesa Shell. A verticalização tem a vantagem de possibilitar a integração de processos entre as diferentes áreas da empresa, o que reduz custos e aumenta sua lucratividade. A venda da BR Distribuidora, concretizada em 2019, e das refinarias, planejada para acontecer ao longo deste ano, apontam em sentido oposto, que é consolidar a Petrobras como uma empresa predominantemente extrativa, reduzindo sua competitividade e importância no mercado internacional.

O “fatiamento” da Petrobras e a venda de seus “pedaços” a empresas estrangeiras, como defende o Governo Bolsonaro, significa abrir mão de um importante instrumento de política econômica, social e de desenvolvimento. Este instrumento é especialmente relevante em um país como o Brasil, que ainda possui grandes desafios a enfrentar para se tornar uma economia capaz de desenvolver-se com promoção de qualidade de vida para toda a sua população.

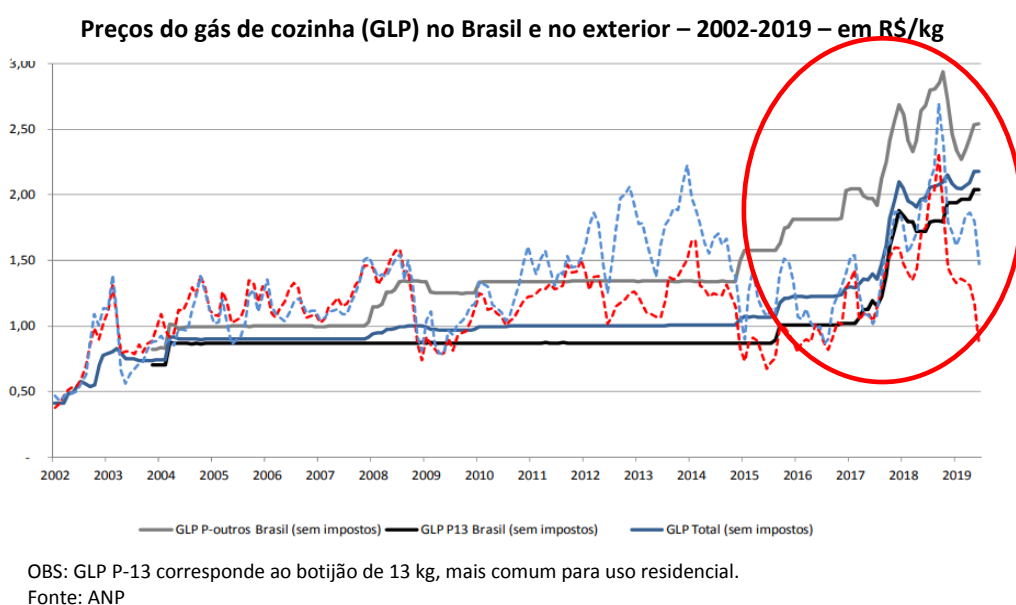
Em todo o mundo, países que enfrentaram o desafio do desenvolvimento tardio o fizeram com protagonismo estatal na condução do processo de modernização da estrutura produtiva, dando centralidade a setores básicos e estratégicos como é o caso do setor do petróleo. Uma Petrobras estatal e com todos os seus segmentos de negócios preservados assegura ao estado brasileiro a manutenção dessa capacidade, pois possibilita que outros objetivos que ultrapassam a diretriz da máxima lucratividade orientem as decisões de investimento na área de petroquímica no Brasil.

## PRIVATIZAÇÃO DAS REFINARIAS PESARÁ NO BOLSO DO CONSUMIDOR

A iniciativa da privatização da Petrobras em partes, se dá concomitante a um esforço de reorientação do papel historicamente desempenhado pela empresa, de tentar equilibrar o interesse público e o interesse privado. Esta tentativa de equilíbrio entre interesses divergentes é próprio das empresas de economia mista. Contudo, o projeto em curso abre mão da Petrobras como instrumento de realização de políticas públicas passando a ter como único objetivo a geração de lucros para os seus acionistas, uma diretriz que copia uma característica das empresas 100% privadas.

As consequências dessa nova orientação tem se revelado aos poucos para a população. No passado, os preços dos combustíveis tinham reajustes mais espaçados e com controle da margem de lucro. Essa política tinha por objetivo reduzir a imprevisibilidade no curto prazo dos preços dos combustíveis fixados no mercado internacional, protegendo famílias e empresas brasileiras das bruscas oscilações dos preços dos derivados do petróleo. Em situações muito específicas, a estatal impedia que lucros de monopólio ocasionados por preços fixados no mercado internacional, descolados do custo de produção local, fossem bancados pela sociedade brasileira.

Atualmente, os reajustes praticados pela Petrobras para os preços da gasolina, do diesel, do gás de cozinha (GLP) e de outros derivados do petróleo acompanham automaticamente os preços praticados no mercado internacional. Essa política de preços foi decidida pelo maior acionista da empresa, que é o Governo Federal, e tem tido impacto direto na vida do cidadão comum.



O gráfico acima ilustra a disparada dos preços do gás de cozinha em período recente. Tanto esse aumento quanto a alta dos preços dos demais combustíveis coincidem com o período de recessão econômica e queda na renda das famílias. A greve de caminhoneiros no primeiro semestre de 2018, por exemplo, foi motivada justamente pela disparada do preço do diesel, fruto dessa política de reajuste automático dos preços de derivados seguindo a cotação internacional. Caso se confirme a venda das refinarias, os efeitos indesejáveis desta política tenderão a se agravar.

## MENOR PRODUÇÃO NAS REFINARIAS AUMENTOU DEPENDÊNCIA DE IMPORTAÇÕES

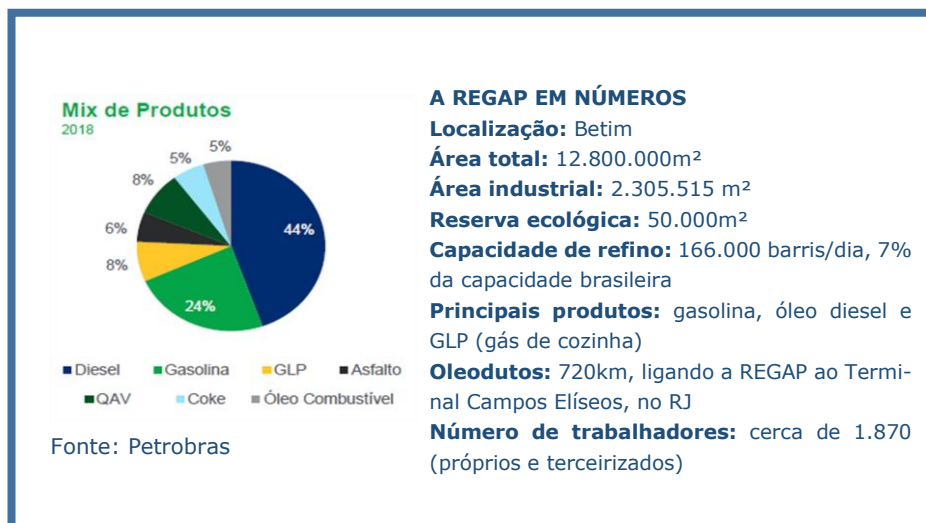
No refino, a reorientação da Petrobrás se traduziu em redução do uso da capacidade instalada das suas refinarias, tornando o país mais dependente de importações e vulnerável às oscilações internacionais de preços de petróleo e derivados.

Em 2019, a Petrobras produziu 2,70 milhões de barris de petróleo por dia, chegando, no 4º trimestre, a alcançar a inédita marca de 3 milhões de barris diários. As refinarias, entretanto, produziram apenas 1,78 milhão de barris de derivados por dia, mesmo tendo a capacidade de refinar 2,4 milhões/dia. Ou seja, no ano de 2019 a empresa utilizou apenas 74% de sua capacidade de refino, bem distante do cenário vivenciado em 2013, quando essa taxa de utilização alcançou a marca de 98%. Em Minas Gerais, os dados de produção da Refinaria Gabriel Passos somaram 138 mil barris/dia no ano passado, o equivalente a 83% de sua capacidade, enquanto em 2013, esta produção chegou a 95% de sua capacidade diária de produção.

No momento atual, em que a empresa aumenta sua produção de petróleo, mas reduz a utilização de suas refinarias, optando por exportar óleo cru e importar derivados a alto custo, a estratégia posta em prática desconsidera a importância das refinarias para o país e prejudica as economias das regiões onde estão localizadas as plantas industriais. Essa decisão do acionista controlador da empresa vai na contramão dos interesses de desenvolvimento do nosso país, pois reduz o valor agregado nos processos industriais em solo nacional.

Caso as privatizações das refinarias ocorram conforme o anunciado pela Petrobras, será muito mais difícil reverter esse quadro no futuro. O suprimento de combustíveis no país ficará a mercê da estratégia de empresas privadas, e, dado a importância dos combustíveis e demais derivados do petróleo para a formação dos preços da economia, essa situação poderá causar alta generalizada nos preços da economia com a aceleração da inflação.

## A PETROBRAS EM MINAS: A REFINARIA GABRIEL PASSOS (REGAP)



A Refinaria Gabriel Passos foi inaugurada em 1968 e está localizada na divisa entre os municípios de Betim e Ibité, na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Assim como as demais refinarias da Petrobras no interior do país, foi construída dentro de um projeto de Estado que visava o desenvolvimento regional. Essa iniciativa política, para além de garantir o fornecimento de derivados de

petróleo a menor custo para as regiões atendidas, criou sofisticados complexos industriais em localidades de baixo interesse para investidores privados naquele momento, tornando-os rentáveis e estimulando as economias locais.

Hoje, a REGAP é uma refinaria de grande escala, com capacidade para refino de 166.000 barris por dia. Está estrategicamente posicionada com acesso privilegiado aos maiores mercados consumidores do país e sem potenciais concorrentes, configurando um monopólio regional.

## REGAP PRIVATIZADA DEVERÁ ENTREGAR PRODUTOS MAIS CAROS AOS MINEIROS

Estudo conduzido pelo especialista no setor de petróleo Paulo César Ribeiro Lima<sup>1</sup> aponta que a Refinaria Gabriel Passos, caso seja privatizada, terá custos de produção até 73,2% maiores do que os atuais como estatal. Segundo ele, o aumento de custos criará pressão para uma escalada de preços e acontecerá por três motivos principais:

1. Sem os benefícios de integração vertical da produção, a empresa compradora não terá nenhum tipo de controle sobre os custos do petróleo adquirido, ficando totalmente exposta aos preços internacionais e às flutuações do câmbio.
2. A REGAP privatizada não terá a sua disposição setores administrativos da Petrobras que hoje são compartilhados entre as suas diversas áreas, tendo que arcar com os custos de toda uma nova estrutura administrativa de compras, logística, recursos humanos, etc.
3. O novo dono da REGAP terá que reaver o valor investido na aquisição do ativo, sem que nenhum novo investimento real em máquinas, instalações ou equipamentos seja realizado. Com a privatização, o desempenho financeiro da REGAP precisará ser suficiente não apenas para cobrir os custos de operação e manutenção, mas também para recuperar o gasto da compradora. Para a Petrobras, ao contrário, o investimento feito nas refinarias já está no todo ou em parte amortizado, fazendo com que os maiores custos estejam vinculados as áreas de operação e manutenção.

### Diferença de custos médios dos derivados com a privatização da REGAP

Custos	Petrobrás	Comprador	Diferença (%)
Operação e manutenção (US\$/barril)	2,510	2,510	0,0%
Capital (US\$/barril)	0,000	5,631	-
Matéria-prima (US\$/barril)	40,000	65,000	+62,5%
Custo médio (US\$/barril)	42,500	73,141	+72,1%
Custo médio (US\$/litro)	0,267	0,460	+72,3%
Custo médio (R\$/litro)	1,042	1,805	<b>+73,2%</b>

Fonte: Nota Técnica "Análise do Processo de Privatização do Cluster REGAP" – Paulo César Ribeiro Lima.

<sup>1</sup> Paulo César Ribeiro Lima é doutor em Engenharia Mecânica pela Universidade de Cranfield, na Inglaterra e foi engenheiro da Petrobras por 15 anos. É Consultor Legislativo na Câmara dos Deputados com foco nas áreas de petróleo, gás natural, biocombustíveis e recursos minerais.

## PRIVATIZAÇÃO CRIARÁ MONOPÓLIO PRIVADO EM MINAS GERAIS

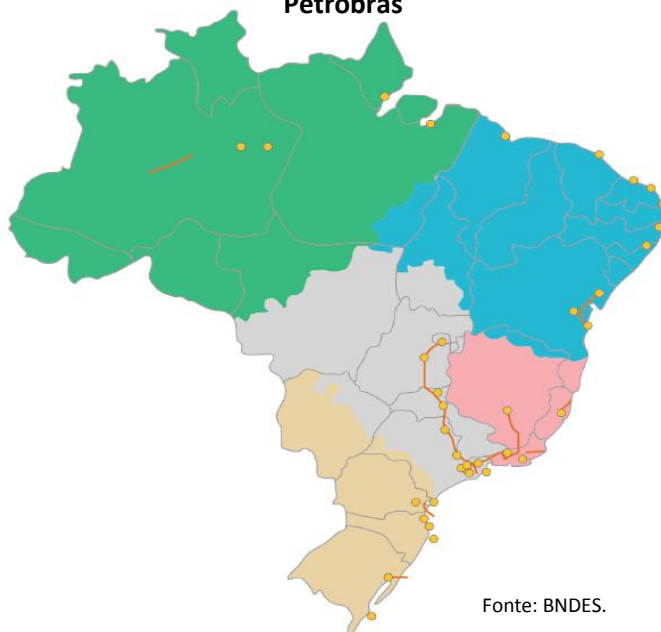
Ao contrário de uma estatal, a refinaria privatizada não terá a responsabilidade de mitigar os efeitos negativos de suas decisões administrativas sobre a economia mineira ou sobre a qualidade de vida da população. Um fator agravante é que as refinarias da Petrobras foram construídas dentro de um projeto coordenado, no qual cada uma tinha por objetivo o abastecimento de determinada região, constituindo um monopólio em seu mercado. A infraestrutura do parque de refino brasileiro (refinarias e dutos), foi construída por iniciativa estatal, e pensada para funcionar como um monopólio controlado e não como um mercado concorrencial. A figura ao lado ilustra essa configuração.

Hoje, a Petrobras detém 99% do mercado de refino no Brasil. A própria REGAP é um exemplo de refinaria que atua em situação de monopólio regional. Em 2018 a refinaria produziu cerca de 60% do consumo do Estado de Minas Gerais, sendo que poderia ter produzido ainda mais.

Apesar de monopolista em diversos mercados, não há evidências que indiquem abuso de poder econômico por parte da Petrobras<sup>2</sup>, o que seria caracterizado por se aproveitar da situação de única fornecedora de bens essenciais para impor altos preços à população. O que já ocorreu foi o exato oposto: em diversos momentos históricos houve a opção por praticar uma política de preços de combustíveis que suavizava as oscilações dos mercados internacionais, protegendo os consumidores e favorecendo o desenvolvimento do país.

Já a privatização traz uma perspectiva sombria: como atualmente no Brasil os preços de derivados não são regulados, é provável que uma eventual compradora da REGAP use seu poder de monopólio para sujeitar o povo mineiro a preços abusivos.

Blocos geográficos atendidos pelas refinarias da Petrobras



Fonte: BNDES.

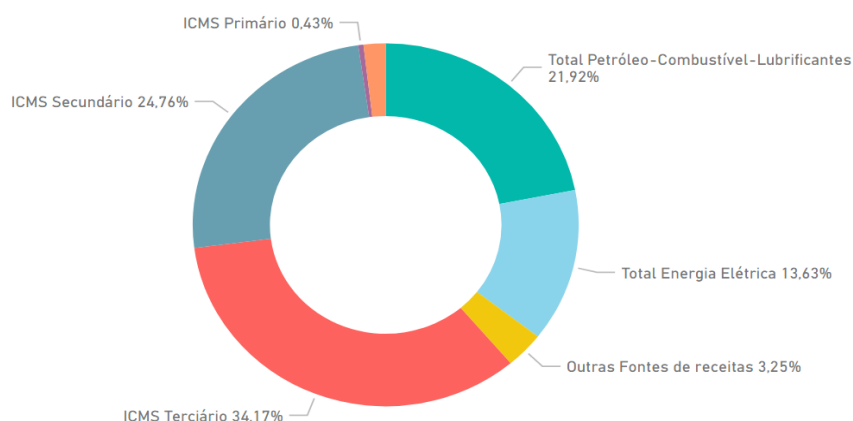
REGAP/2018	Produção (mil m <sup>3</sup> )	Consumo (mil m <sup>3</sup> )	Capac. Abast.
Gasolina A	2.024	3.573	57%
GLP	648	1.330	49%
Óleo Diesel	3.839	6.797	56%
Queros. Aviação	715	293	244%
<b>Total</b>	<b>7.226</b>	<b>11.993</b>	<b>60%</b>

Fonte: ANP, dados estatísticos, vários anos  
Elaboração: SS DIEESE/FUP

<sup>2</sup> Segundo conclui o especialista Paulo César Ribeiro de Lima na nota técnica "Análise do Processo de Privatização do Cluster REGAP"

## REGAP ESTÁ ENTRE AS MAIORES RECOLHEADORAS DE ICMS NO ESTADO

Detalhamento do ICMS – 2017



Fonte: CONFAZ – Min. Economia

É do interesse da sociedade mineira que a REGAP funcione a plena capacidade. Em 2017 o Estado de Minas Gerais arrecadou R\$54,85 bilhões de reais em tributos e taxas, sendo R\$46,67 bilhões (85,1%) correspondentes à arrecadação de ICMS. Desse, R\$10,23 bilhões (21,92%) vieram da indústria de petróleo, combustíveis e

lubrificantes. Naquele ano, a REGAP foi a maior recolhadora de ICMS do Estado, tendo sido responsável pela arrecadação de R\$5,8 bilhões em ICMS, 12% do total arrecadado, e R\$3,5 milhões em ISS, imposto de competência dos municípios.

Em 2019, o valor total arrecadado a título de ICMS no Estado de Minas Gerais foi de R\$51,95 bilhões.

### A IMPORTÂNCIA DA REGAP PARA A ECONOMIA DA RMBH

Além de ser uma fonte de receitas relevante para o Governo Estadual, a REGAP também movimentava a economia da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Entre os municípios da região, o município de Betim é o mais beneficiado, já que a planta industrial da refinaria se localiza em seu território. Em 2018, a Prefeitura de Betim recebeu R\$688.025.472,54 em repasses do ICMS. Desse, cerca de R\$ 385 milhões (56%)<sup>3</sup> correspondem a repasses gerados pela REGAP. Esse valor é mais que suficiente para cobrir todos os gastos com educação (R\$338 milhões) ou saúde (R\$326 milhões) do município por um ano.

A refinaria gera emprego e renda para mais de 1.800 trabalhadores diretos e terceirizados. A sua operação mobiliza uma complexa rede de serviços e logística em toda a RMBH, gerando indiretamente mais empregos e mais renda. Por envolver diversos atores e impactar uma série de setores econômicos, não é simples prever com precisão todos os impactos futuros da privatização da refinaria para a economia local. É possível, entretanto, levantar algumas hipóteses.

É prática comum das corporações industriais privadas demandar maiores incentivos fiscais dos entes públicos (como renúncias fiscais) para realizar novos investimentos na região. Uma hipótese por enquanto pouco provável, mas que não pode ser descartada, seria o encerramento, no médio a longo prazo, das atividades industriais na REGAP. Essa alternativa se tornaria factível em uma situação em que a compradora avaliasse ser mais rentável desativar a refinaria e utilizar suas instalações apenas como centro de distribuição de derivados importados. Essa decisão administrativa da companhia diminuiria a complexidade da operação e reduziria o número e a qualidade dos empregos gerados pelo empreendimento.

<sup>3</sup> Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais e informações da Superintendência de Receitas da Prefeitura de Betim repercutidas pela imprensa.



Esses dois cenários apresentados, caso confirmados no futuro, teriam consequências imprevisíveis para a economia e a arrecadação de impostos dos municípios da RMBH e para o Estado como um todo. A privatização tornará a região refém da estratégia de uma empresa privada, eliminando os canais de mediação política atualmente existentes entre população, governos locais e o controlador da Petrobras, que hoje é o Governo Federal.

## PRIVATIZAÇÃO TRAZ INVESTIMENTOS?

### As lições do setor de energia elétrica para a indústria do refino

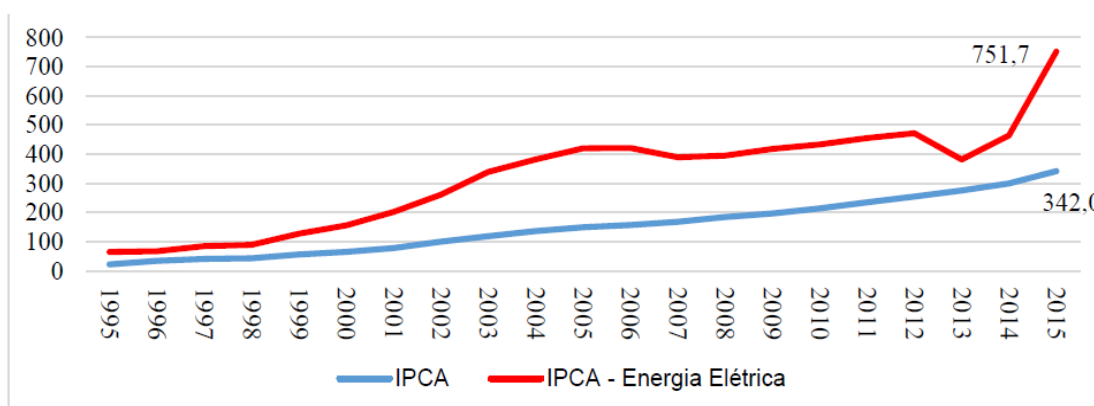
O refino de petróleo é uma indústria complexa, que exige alto investimento e longo período de tempo para gerar retornos financeiros satisfatórios. No Brasil, segmentos industriais com essas características só se desenvolveram quando houve intervenção do Estado para favorecer os investimentos, seja através da articulação de investimentos e concessão de incentivos à iniciativa privada, seja através de produção direta.

Nesse sentido, o caso do setor de energia elétrica é um exemplo emblemático. Desde a adoção de um modelo privado para o setor, a partir da década de 1990, a questão da realização de investimentos para a construção de novos empreendimentos por parte da iniciativa privada passou a ser um grande desafio para a política energética. Diferentemente do previsto pelos defensores da privatização, o aumento da demanda por energia elétrica não causou expansão automática da oferta pelas empresas. Em seu lugar, houve disparada das tarifas de energia muito acima da inflação.

Em razão da natureza dos empreendimentos, nesse tipo de setor a iniciativa privada tende a se interessar mais por comprar plantas industriais acabadas e já lucrativas do que se comprometer com o risco de investimentos de longo prazo, que acaba sendo arcado integralmente pelo setor público.

No caso do refino de petróleo, a situação parece ser semelhante. Não existe monopólio legalmente estabelecido no refino desde 1997, apesar de a Petrobras ser praticamente a única empresa do setor atuante no país. Desde a descoberta do pré-sal, espera-se um aumento muito significativo na produção nacional de petróleo, dando boas perspectivas para novos investimentos em refino. Apesar disso, a iniciativa privada tem demonstrado mais interesse na privatização das refinarias da Petrobras, já em pleno funcionamento, do que na realização de novos investimentos que gerariam emprego, renda e desenvolvimento para o país.

Evolução do IPCA geral e IPCA energia elétrica, em % - Brasil - 1995-2015



Fonte: IBGE

Elaboração: DIEESE. Rede Elet